

携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び 携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律の 一部を改正する法律

総務省総合通信基盤局電気通信事業部利用環境課課長補佐 園部 裕人
同課 専門職 近藤 綾香

要 旨

第221回国会において成立した「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律の一部を改正する法律」は、近年、特殊詐欺等において、携帯通信端末向けの電気通信役務の不正な利用が多様化・巧妙化していることに鑑み、①当該電気通信役務を提供する事業者が契約締結時の本人確認等を行うべき役務に音声通信役務以外の電気通信役務を追加するとともに、②特定の個人が同時に利用することができる携帯通信端末の数が一定数を超えることとなる場合に当該電気通信役務を提供する事業者が役務の提供を拒むことを可能にする等の措置を講ずるものである。

①については、契約締結時における契約者の本人確認等の対象となる役務に、音声通信役務以外の電気通信役務（データ通信役務）を追加し、これに伴い、法律の題名を「携帯通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯通信役務の不正な利用の防止に関する法律」に改めるとともに、役務の名称を「携帯通信役務」、事業者の名称を「携帯通信事業者」に改めることとしている。また、これに伴い、携帯通信事業者が本邦内に住居を有しない外国人と契約を締結する場合等に、住居に代わる事項の確認による本人確認を可能とする規定を整備することとしている。さらに、警察署長が、所定の罪に当たる行為に利用されていると認められる携帯通信役務に係る契約者の本人確認等を携帯通信事業者に求めることができる制度（契約者確認の求め）において、データ通信役務が対象となることに伴い、その求めのために必要があると認めるときは、関係事業者に照会して必要な事項の報告を求めることができることとしている。

②については、特定の個人が同時に利用することができる携帯通信端末の数が一定数を超えることとなる場合には、不正な利用のおそれが高いことを踏まえ、携帯通信事業者がその超えることとなる部分についての役務の提供を拒否することができることとするとともに、携帯通信事業者に対して、契約締結の相手方と契約締結の任に当たっている自然人が異なる場合に、当該自然人の権限又は地位の確認を行うことを義務付けることとしている。

キーワード：携帯電話不正利用防止法、携帯電話、データSIM、本人確認、多回線契約、特殊詐欺

1. はじめに

令和8年5月29日に公布された携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律の一部を改正する法律（令和8年法律第25号。以下「本法律」という。）は、近年、携帯通信端末向けの電気通信役務の不正な利用が多様化・巧妙化していることに鑑み、当該電気通信役務を提供する事業者が契約締結時の本人確認等を行うべき役務に音声通信役務以外の電気通信役務を追加するとともに、特定の個人が同時に利用することができる携帯通信端末の数が一定数を超えることとなる場合に当該電気通信役務を提供する事業者が役務の提供を拒むことを可能にする等の措置を講ずるものである。

政府においては、政府決定や有識者会議の報告書等を踏まえ、令和8年3月24日に本法律の案を閣議決定し、第221回国会に提出した。その後、国会における審議を経て、同年5月22日に本法律が成立し、同月29日に公布された。

本稿では、本法律の制定に至る経緯及び論点を紹介した上で、その概要について解説することとしたい。なお、本稿中意見にわたる部分は筆者らの個人的見解であることを予めお断りしておきたい。

2. 経緯及び論点

2. 1. 本法律による改正前の携帯電話不正利用防止法について

2. 1. 1. 携帯電話不正利用防止法の制定

平成15年以降、いわゆるオレオレ詐欺等の振り込め詐欺の多発が社会問題となっていたが、そうした犯罪には、他人名義や架空名義の預貯金口座と携帯電話が悪用されることが多かった。そのため、携帯電話サービスを提供する電気通信事業者（以下「携帯音声通信事業者」という。）においては、特に犯罪に利用されることの多かったプリペイド式携帯電話について、その匿名性を排除するため、契約締結時の本人確認の導入、強化等の対策を自主的に実施していた。

総務省においては、携帯電話端末が譲渡・転売等された場合の契約者の把握も含め、平成16年6月から携帯音声通信事業者等とともに新たな本人確認強化策について検討を重ね、その結果、同年11月には、総務省及び携帯音声通信事業者から、全てのプリペイド式携帯電話について、携帯音声通信事業者がその契約者情報を確認・登録すること、契約者情報の届出がないこと等により契約者の確認ができない場合には利用を停止すること等を内容とする対策が公表¹され、平成17年4月から各携帯音声通信事業者において運用が開始された。

立法府においても、契約締結時に留まらず、携帯電話端末が譲渡・転売等された場合の契約者の把握が不十分である等、犯罪者が匿名の携帯電話を容易に入手することができる状況に対して適切に対策を取ることが必要であるとの問題意識²の下、プリペイド式携帯電話に限らず携帯電話全般の匿名性を排除し、その不正利用を防止するための法制上の対応が

¹ 社団法人電気通信事業者協会「携帯電話の犯罪利用防止検討状況について」（平成16年11月30日）（<https://www.tca.or.jp/japan/news/041130.html>）。

² 衆議院総務委員会「会議録第12号」〔菅義偉衆議院議員趣旨説明、石井啓一衆議院議員答弁〕（平成17年3月29日）。

検討³された。その結果、「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律」（平成 17 年法律第 31 号。略称：携帯電話不正利用防止法）が、平成 17 年 3 月、第 162 回国会において、議員立法（与野党 5 会派共同提出）⁴として提案され、同年 4 月に成立した。

同法は、携帯音声通信事業者による契約者の管理体制の整備を促進するとともに、携帯音声通信役務の不正な利用の防止を図ることを目的とし、携帯音声通信事業者に対し、電気通信役務の提供契約締結時や携帯電話端末（通話可能端末設備）の譲渡時における本人特定事項（自然人については氏名、住居及び生年月日、法人については名称及び本店又は主たる事務所の所在地）の確認（以下「本人確認」という。）に加え、その確認記録の作成・保存を義務付ける措置等が定められた（本法律による改正前の携帯電話不正利用防止法（以下「改正前の法」という。）第 3 条から第 5 条まで）。この際、上記のとおり、当時の犯罪情勢としては、いわゆる振り込め詐欺が問題となっていたところ、当該詐欺で利用されていたのは音声通信であったことから、電気通信役務⁵のうち携帯音声通信（携帯して使用するために開設する無線局と、当該無線局と通信を行うために陸上に開設する移動しない無線局との間で行われる無線通信のうち音声その他の音響を送り、伝え、又は受けるもの）に係るものであって、契約者の管理体制の整備を促進する必要があると認められるものとして総務省令で定めるもの（以下「携帯音声通信役務」という。）を同法の措置等の対象とし、音声等以外の符号又は映像（データ）を送り、伝え、又は受ける役務（以下「携帯データ通信役務」という。）は対象外とされた。

また、警察署長は、携帯音声通信役務が所定の罪⁶に当たる行為に利用されていると認めるに足りる相当の理由がある場合、当該携帯音声通信役務を提供する携帯音声通信事業者に対し、その契約者に係る本人特定事項その他契約者が携帯音声通信役務の提供を受ける者としての役務提供契約上の地位を有していることを確認するために必要な事項の確認を行うよう求めることができるとする規定が設けられた（改正前の法第 8 条第 1 項。以下「契約者確認の求め」という。）。

これらに加え、契約者に対し、携帯音声通信事業者の承諾を得ず、無断で携帯電話端末（通話可能端末設備）を譲渡することを原則として禁止するとともに（改正前の法第 7 条第 1

³ このような検討の背景には、一部の携帯音声通信事業者等には、電気通信役務の提供義務（電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）第 121 条）があることや、特にプリペイド式携帯電話では、前払い方式により料金が収納済みであることから契約者情報を継続して管理する必要性が小さかったこと等により、携帯音声通信事業者等による自主的な取組では、本人確認を徹底することができていなかったとの事情があったとされる（高島信次「振り込め詐欺の撲滅に向けて」時の法令第 1745 号（2005）7 頁）。

⁴ 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び社会民主党・市民連合。

⁵ 電気通信事業法第 2 条第 3 号に規定する電気通信役務をいう。

⁶ 携帯電話不正利用防止法に規定する罪（改正前の法第 8 条第 1 項第 1 号）及び詐欺又は恐喝その他政令で定める罪（同項第 2 号）。政令で定める罪として、「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律第八条第一項第二号の罪を定める政令」（平成 17 年政令第 171 号）において、薬物事犯、貸金業法違反等のヤミ金融事犯等が定められている。

項)、レンタル携帯電話については、何人も、相手方の連絡先等⁷を確認しないで、業として有償で通話可能端末設備を貸与してはならないとの「匿名貸与営業の禁止」に係る規定が設けられた(制定時の携帯電話不正利用防止法第10条)。当該規定においては、携帯音声通信事業者による役務提供契約締結時や携帯電話端末の譲渡時等とは異なり、自然人について住居及び生年月日の確認を求めず連絡先の確認で足りるとしている上、その確認方法や確認記録の作成・保存義務について規定していなかったが、これは、その目的が、実質的に携帯電話端末の譲渡とみなされ得るような行為の禁止にあり、一定期間経過後の返却を前提として十分な確認を行っている通常のレンタル業以上の行為を求める趣旨ではないこと等によるものであった⁸。

2. 1. 2. 平成20年改正

その後、携帯電話不正利用防止法の施行により、振り込め詐欺の件数は一時的に減少したものの、レンタル携帯電話の悪用や、SIMカード単体の譲渡が行われる等、手口が巧妙化・多様化し、被害額も増加したことから⁹、平成20年6月、第169回国会において、議員立法(衆議院総務委員長提案)により、①通話可能端末設備等を有償で貸与することを業とする者(以下「貸与業者」という。)に対する本人確認義務の厳格化等及び②SIMカード単体の無断譲渡の禁止等を主な内容とする改正が行われた。

①については、制定時の匿名貸与営業の禁止に係る規定とは異なり、貸与業者を対象に貸与契約締結時の本人確認義務を課し、その確認の方法については総務省令において規定することとした上で、新たに当該確認に係る記録の作成・保存義務を課するとともに、これらの義務に違反した場合の直罰規定を設けたものである(改正前の法第10条、第22条第1項)。

②については、制定時より、通話可能端末設備に関する無断譲渡の禁止等の規定はあったものの、契約者の情報が記録されたICチップであるSIMカードは、それ単体では通話可能端末設備を構成せず、規制の対象外となっていたため、「契約者特定記録媒体」として新たにSIMカードを定義し(改正前の法第2条第6項)、契約者特定記録媒体について、通話可能端末設備と同様の規制を課したものである(改正前の法第7条第1項等)。

2. 2. 不正利用の動向等を踏まえた制度の見直しの状況

以上のような経緯で整備された携帯電話不正利用防止法は、総務省及び警察庁の共管の下、携帯電話サービスを不正に利用した詐欺等の犯罪の防止に資するべく、厳正な執行が図られるとともに、不正利用の動向等を踏まえた制度の見直し等が行われてきた。

例えば、携帯電話不正利用防止法の措置等の対象については、令和5年には、携帯電話端末において、特定IP電話番号(050)を利用した通話を可能とするアプリケーション・ソフトウェアを用いた、いわゆる「050アプリ電話」により特殊詐欺が行われる事態が数多く

⁷ 自然人については氏名及び居所又は電話番号(当該貸与に係る通話可能端末設備の電話番号以外のものに限る。)その他の連絡先、法人については名称及び本店又は主たる事務所の所在地をいう。

⁸ 高島・前掲注3)13-14頁。

⁹ 新倉尚樹「レンタル携帯電話及びSIMカードの不正利用の防止を図る」時の法令第1823号(2008)25-26頁。

発生していたことを踏まえ、「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律施行規則」（平成 17 年総務省令第 167 号。以下「施行規則」という。）を改正し、050 アプリ電話についても携帯電話不正利用防止法に基づく措置等の対象とすることとした¹⁰。

また、本人確認方法についても、令和 2 年には、従前認められていた本人確認書類の提示等による対面手続における方法又は郵送等による非対面手続における方法に加え、オンライン完結による方法が導入された¹¹。これは、電子的な本人確認手続の普及・促進を図ることに加え、ICチップに保存された情報等を活用することにより、偽変造された本人確認書類に対する真贋判定の確実性の向上にも資することを期待したものであったが、その後も特殊詐欺等に悪用された携帯電話サービスについて、一見して判別できないほど精巧に偽変造された本人確認書類を利用して契約されていることが判明する等したことから、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」¹²等に基づき、非対面手続による本人確認方法について、原則として個人番号カードの公的個人認証に一本化するため、令和 7 年に施行規則の改正が行われた¹³。

2. 3. 近年の特殊詐欺の被害の状況

このような運用の見直しや厳正な執行等にもかかわらず、詐欺等における携帯電話サービスの不正利用は、近年、更に多様化・複雑化するとともに、詐欺等による被害も深刻な状況が継続している。具体的には、令和 7 年における財産犯の被害額のうち、詐欺の被害額は約 4,029.5 億円を占め、特に深刻な被害が生じている詐欺の手口として、「特殊詐欺」や「SNS型投資・ロマンス詐欺」が挙げられている¹⁴。なお、警察庁においては、令和 8 年より、「SNS型投資・ロマンス詐欺」を「特殊詐欺」の一手口と位置付けていることから、以下、両者を総称して「特殊詐欺」という。

特殊詐欺は、被害者と直接対面することなく携帯通信サービス等を利用し、被害者を信頼させること等により金銭等をだまし取るものであるが、特殊詐欺の被害が拡大する中、音声通信に留まらず、データ通信を不正利用するものも広く見られる状況となっており、例えば、データ通信専用SIMを利用して、SNS等のメッセージ機能を用いて詐欺行為（SNS型投資・ロマンス詐欺）を行う事例が多数確認されている。

データ通信専用SIMは、携帯音声通信役務が付帯せず、携帯データ通信役務のみを利用することができるSIMである。そのため、改正前の法に基づく本人確認等の義務の対象となっていなかったが、一部の電気通信事業者¹⁵においては、原則として音声SIM（携帯音

¹⁰ 令和 5 年総務省令第 66 号による施行規則の一部改正。令和 6 年 4 月 1 日施行。

¹¹ 令和 2 年総務省令第 33 号による施行規則の一部改正。令和 2 年 4 月 1 日施行。

¹² 令和 5 年 6 月 9 日閣議決定。

¹³ 令和 7 年総務省令第 37 号による施行規則の一部改正。令和 8 年 4 月 1 日施行。なお、本稿執筆時点において、対面手続における本人確認方法についても、本人確認書類のICチップの読み取りを原則義務化するための施行規則の一部改正が行われる予定である。

¹⁴ 警察庁長官官房「令和 7 年の犯罪情勢」（令和 8 年 2 月）13・14 頁。

¹⁵ 例えば、一般社団法人電気通信事業者協会及び一般社団法人テレコムサービス協会MVNO委員会に所属する電気通信事業者の一部。

声通信役務を利用できるSIM)と同様の方法による本人確認を行う等の対策を自主的に講じ、不正利用対策を図ってきた。もっとも、こうした対策を講じていない事業者も存在することから、本人確認が行われていないデータ通信専用SIMが不正利用される事例が多く見られた¹⁶。

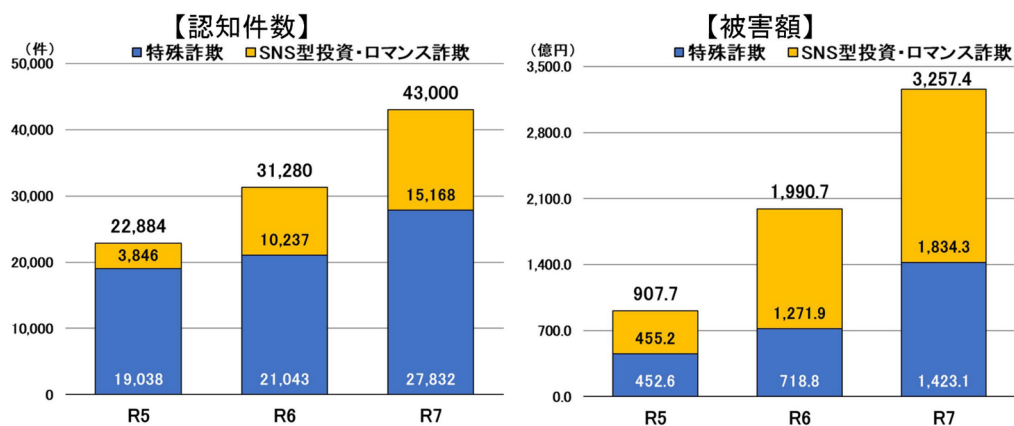
また、通常個人で利用することが想定されない回線数の携帯通信サービスを提供する契約(以下「多回線契約」という。)については、特殊詐欺等に悪用されるおそれ等を踏まえ、各電気通信事業者において、契約回線数の上限を設ける等の対策を自主的に講じているところである¹⁷。しかしながら、自主的な対策を講じていない事業者や、講じている場合であっても不十分である事業者が存在しており、近年、こうした事業者を標的として、個人による多回線契約を締結し、それにより提供された回線が不正に転売され、利用されている事例が発生していることから、個人による多回線契約は、携帯通信役務が不正に利用されるおそれが高い契約類型となっている。

図1. 特殊詐欺やSNS型投資・ロマンス詐欺の被害状況の概要

詐欺被害の現状

- 令和7年における特殊詐欺、SNS型投資・ロマンス詐欺による被害額は、過去最悪であった令和6年の被害額を大きく上回っている。
- 電話を入り口とした詐欺のほか、メッセージアプリ等のデータ通信を悪用した詐欺も引き続き増加傾向が見られ、対策が急務。

詐欺被害の推移



【出典】警察庁「特殊詐欺及びSNS型投資・ロマンス詐欺の認知・検挙状況等(令和7年・確定値)について」

(出典) 総務省資料

¹⁶ 警察庁が令和6年9月から令和7年5月までの9か月間を調査期間として実施した調査では、特殊詐欺事件等の捜査で確認されたデータ通信専用SIMは708枚あり、うち、本人確認がされていることが確認できたものは30枚に留まっていた。

¹⁷ 例えば、一般社団法人電気通信事業者協会においては、音声SIMについて5回線を上限とする自主基準を設定している。

2. 4. 「国民を詐欺から守るための総合対策 2.0」の決定

このような状況の下、政府全体として特殊詐欺等に対する対策を強力に推進するため、令和7年4月22日に開催された犯罪対策閣僚会議において、「国民を詐欺から守るための総合対策 2.0」が決定された。当該決定では、SNS型投資・ロマンス詐欺に係る「犯行準備段階への対策」として、データ通信専用SIMについて、「引き続き悪用実態を把握しつつ、それらを踏まえ、電気通信事業者に対して、契約時における実効性のある本人確認の実施を働き掛けるとともに、契約時の本人確認の義務付けを含め検討する。」とされ、自主的な対策に加えて制度的な対応を進めていくことが検討事項として挙げられた。

2. 5. 「ICTサービスの利用環境の整備に関する研究会」及び「不適正利用対策に関するワーキンググループ」における検討

総務省では、携帯電話不正利用防止法の適切な運用・執行等を進めるとともに、ICTサービスの利用環境の整備に関する研究会（座長：宍戸常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授。以下「本研究会」という。）及びその下で開催される「不適正利用対策に関するワーキンググループ」（主査：大谷和子 株式会社日本総合研究所執行役員法務部長（当時）。以下「本ワーキンググループ」という。）において、携帯電話の本人確認のあり方等について、議論を積み重ねてきた。

特に、令和7年4月から6月にかけて開催した本ワーキンググループでは、「国民を詐欺から守るための総合対策 2.0」の内容も踏まえ、「①SIMの不正転売への対策」、「②法人の契約担当者の代理権の確認」、「③他社の本人確認結果への依拠」、「④追加回線の本人確認」、「⑤上限契約台数」及び「⑥データSIMの本人確認」を論点とし、携帯通信サービスの不正利用の多様化・巧妙化等に対応するにはどのような対策が効果的であるか等について、警察庁や電気通信事業者等へのヒアリングも行いながら、精力的に議論が行われた。

議論の結果は、意見募集を経て、本研究会において「ICTサービスの利用を巡る諸問題に対する利用環境整備に関する報告書」¹⁸（以下「本報告書」という。）として取りまとめられた。本報告書では、本ワーキンググループの論点のうち、②、④、⑤及び⑥について、法制化を含む何らかのルール化が必要であるとされ、④について施行規則の改正が進められることとなった。特に、⑥について、「データSIMについては、悪用の実態が確認されたことを踏まえ、一部の事業者で既に自主的に行われている本人確認の取組を確実に行う観点から、義務化について検討すべき」とされ、これに基づき、携帯電話不正利用防止法の改正を含めた検討が進められることとなった。

さらに、令和7年11月の本ワーキンググループでは、「②法人の契約担当者の代理権の確認」について、本報告書において必要とされた施行規則の改正に加え、それを行うための法改正も実施する必要があることが報告されるとともに、「⑤上限契約台数」についても、電気通信事業者の団体からのヒアリングを踏まえた議論が行われた結果、「上限契約台数の制限については、・・・総務省として制度面から事業者の自主的な取組を後押しする環境を整備する必要があるのではないか。」「例えば、一定台数を超える契約を利用者が求めた場合に、利用目的やSIMの種別を踏まえ、事業者として提供拒否ができることについて、法

¹⁸ 令和7年9月10日公表。

令上の措置を含め、明確化の観点からルール化すること等、所要の環境整備を迅速に進めていくことが適当ではないか。」等とされた。

本ワーキンググループにおける議論の結果は、同年12月の本研究会において報告され、②及び⑤についても、携帯電話不正利用防止法の改正を含めた検討を進めることとされた。

図2. 「ICTサービスの利用環境の整備に関する研究会」で取りまとめられた
今後の取組の方向性の概要

ICTサービスの利用を巡る諸問題に対する利用環境整備に関する報告書（本人確認関係）

（令和7年9月10日ICTサービスの利用環境の整備に関する研究会）

1 SIMの不正転売	SIMの不正転売の違法性について、政府・事業者による分かりやすい周知啓発を一層強化するとともに、事業者の取組を推進（与信強化等）
2 法人の代理権	来店する担当者と法人の関係性を明らかにするために最低限必要な書類（電子的な書類も排除されない。）の提出を求める等、 所要の制度見直しが必要。 ▶ 法制化（改正法）
3 他社の本人確認結果への依拠	ID・パスワードの不正入手への対策や他の見直し事項の進展を見極めた上で、本人確認の保証レベルの確保等、依拠が適切にできる要件を整理。
4 追加回線の本人確認	当人認証性を向上させるべく、本人確認ガイドラインも参考に、厳格化に向けた 規定の見直しが必要。 ▶ 多要素認証を必須とする省令改正を行い、令和8年4月施行
5 上限契約台数	事業者における自主的な取組を強化すべき。今後、自主的な取組の状況について検証を行い、更に取組を推進するとともに、何らかのルール化について検討すべき。 ▶ （WGでの検討結果）総務省として制度面から事業者の自主的な取組を後押しする環境を整備する必要。▶ 法制化（改正法）
6 データSIM	義務化について検討すべき。 ただし、対象SIMや利用用途等について、利便性へのバランスの観点から、利用実態や実効性に配慮した規定とすべき。▶ 法制化（改正法）

（出典）総務省資料

3. 改正の概要

以上の経緯を踏まえ、本法律では、①携帯通信事業者¹⁹が契約締結時の本人確認等を行うべき役務に音声通信役務以外の電気通信役務を追加するとともに、②特定の個人が同時に利用することができる携帯通信端末の数が一定数を超えることとなる場合に携帯通信事業者が役務の提供を拒むことを可能にする等の措置を講ずることとしている。

具体的には、①として、本人確認義務等の対象となる役務に、携帯データ通信役務を追加する。これにより、携帯データ通信役務の提供契約締結時等も携帯電話不正利用防止法上の本人確認義務等の対象となることから、データ通信専用SIMについては多くの短期滞在外国人の利用が見込まれることから、短期滞在外国人について、住居に代わる本人特定事項による本人確認を可能とする規定を整備することとする。また、警察署長による契約者確認の

¹⁹ 「電気通信事業法第二条第五号に規定する電気通信事業者のうち携帯通信役務を提供するもの」をいう（改正後の法第3条第3項）。

求めの対象にも携帯データ通信役務が追加されることから、警察署長においてメッセージアプリ等の運営事業者等に照会し、契約者確認の求めに必要な情報を把握できるようにするための規定を設けることとする。

また、②として、携帯通信事業者が携帯通信役務等の提供を拒否できる場合の一つとして、同一の自然人が同時に利用できる回線数が総務省令で定める数を超えることになる場合を追加する。これに伴い、法人契約を偽装した不正な多回線契約が増加することが懸念されること等から、法人契約の場合や自然人の代理人が契約締結手続を行う場合など、契約の相手方（契約名義人）と代表者等（契約締結担当者）が異なる場合に、代表者等の権限又は地位を確認する義務を課すこととする。

なお、付言すれば、改正前の法は議員立法により制定・改正されたものであるが、上記の経緯のとおり、被害が深刻化している特殊詐欺等において、通信サービスの不正利用防止のために必要な対策が急務になっている状況を踏まえ、政府として検討を行った結果、制度の見直しが必要と判断されたことから、今回、内閣提出法案として改正案を提出したものである。

図 3. 本法律の概要

携帯電話不正利用防止法の改正について

近年、多様化・複雑化する携帯端末向けの電気通信役務の不正利用を防止するため、「国民を詐欺から守るための総合対策2.0」(令和7年4月22日犯罪対策閣僚会議決定)を踏まえ、携帯通信事業者による本人確認義務等の対象となる役務の範囲の見直し、個人による通常想定されない回線数の役務提供の拒否に係る規定の追加等の措置を講ずる。

主な改正事項

(①データSIMの本人確認 関係)

1. 本人確認義務等の対象となる電気通信役務の範囲の拡大

近年の詐欺において、データ通信が不正利用されていることを踏まえ、データSIMを措置の対象に追加。

2. 外国人の本人特定事項に関する規定の整備

短期滞在外国人がデータSIMを利用している実態を踏まえ、パスポート等による本人確認に関する規定を整備。

3. 警察署長による契約者確認の求めに必要な照会に関する規定の追加

メッセージアプリ等によるデータ通信の不正利用において、当該アプリの運営者からアカウントに紐づく情報の提供を受ける必要があるため、契約者確認の求めに必要な範囲に限り、関係事業者へ照会し、報告を求める規定を設ける。

(② 契約回線数上限 関係)

4. 個人による通常想定されない回線数(多回線契約)の役務提供拒否に係る規定の追加

携帯通信事業者が役務提供拒否できる場合に、特定の個人に提供する回線数の合計が一定数を超える場合を追加。

5. 法人の契約締結等を行う契約担当者等の在籍確認に関する規定の整備

法人契約を抜け道とした不正な多回線契約を防止するため、一定の方法で法人の契約担当者等の在籍確認を行う義務を追加。

(出典) 総務省資料

3. 1. 本人確認義務等の対象となる電気通信役務の範囲の拡大

携帯データ通信役務は改正前の法に基づく措置等の対象となっていなかったところ、上記のとおり、一部の携帯通信事業者においては自主的な対策が講じられてきた。しかし、自主的な対策には、本人確認の実施体制の整備に係る費用負担や販売方法の変更による利用

者の利便の低下等を伴うことから、特に中小規模の携帯通信事業者においては自主的な実施が限定されており、犯罪者等が匿名性を確保した状態で携帯データ通信役務を利用することができる余地が生じている。他方で、上記のとおり、特殊詐欺等の被害が深刻化していることから、匿名性の高い携帯データ通信役務の不正利用が今後一層拡大することが懸念される。

そこで、業界全体として実効的な対策が講じられるよう、携帯電話不正利用防止法において、携帯データ通信役務を本人確認義務等の措置の対象に加えることが必要であり、本法律では、題名及び目的規定（改正前の法第1条）を含め、その対象を携帯音声通信役務に係るものに限定している規定について、携帯データ通信役務をその対象に加えることとした。具体的には、改正前の法第2条第1項に規定する「携帯音声通信」について、その対象を音声通信に限定している部分を削除して「携帯通信」に改め、同条2項に規定する「携帯音声通信役務」について、携帯音声通信役務と携帯データ通信役務を合わせた「携帯通信役務」に改めることとしている。また、上記のほか、義務の主体となる電気通信事業者として改正前の法第2条第3項に規定する「携帯音声通信事業者」について、「携帯通信事業者」に改める²⁰等した上で、題名についても「携帯通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯通信役務の不正な利用の防止に関する法律の一部を改正する法律」に改めている。

なお、「携帯通信役務」は「・・・電気通信役務のうち携帯通信に係るものであって、その電気通信役務の提供を受ける者の管理体制の整備を促進する必要があると認められるものとして総務省令で定めるもの」と定義しているとおり（本法律による改正後の携帯電話不正利用防止法（以下「改正後の法」という。）第2条第2項）、その具体的な範囲については施行規則で規定することとしている。

この点、本報告書においては、「対象SIMや利用用途（訪日外国人やIoT機器）等に関して、不正利用を防止しようとするあまり、過剰規制に陥ることのないよう、利便性へのバランスの観点から利用実態や実効性に配慮した規定とするべき」とされているところであり、まずは、メッセージアプリのアカウント作成時のSMS認証に使用され得る等、不正利用のリスクが高いSMS機能付きのデータ通信専用SIMを対象とすることが想定されている。SMS機能なしのものやIoT機器向けのものについては本稿執筆時点では対象とすることは想定されておらず²¹、今後、具体的な範囲に係る施行規則を定めるに当たっては、こうした経緯を踏まえて規定を検討することとなるが、本法律施行時点では対象外とする電気通信役務についても、今後不正利用の件数の急激な増加等の環境変化があった場合には、不正利用対策の実効性等を勘案し、施行規則の改正により本人確認等の対象に加えることを検討するとされている²²点にも留意する必要があるだろう。

²⁰ 改正後の法の規制対象には、改正前の法の対象であったMNOや携帯音声通信役務を提供するMVNOに加え、携帯データ通信役務を提供するMVNOも含まれることとなる。

²¹ 衆議院総務委員会「会議録第10号」〔平林晃委員の質問に対する湯本政府参考人答弁〕（令和8年5月12日）等。

²² 衆議院総務委員会「会議録第10号」〔平林晃委員の質問に対する湯本政府参考人答弁〕（令和8年5月12日）等。

3. 2. 外国人の本人特定事項に関する規定の整備

改正前の法において、携帯音声通信事業者による本人確認における相手方の本人特定事項について、自然人の場合は氏名、住居及び生年月日、法人の場合は名称及び本店又は主たる事務所の所在地とそれぞれ定められていた（改正前の法第3条第1項各号）。

一方、貸与業者が確認を義務付けられている貸与の相手方の本人特定事項は、原則、携帯音声通信事業者による本人確認における相手方の本人特定事項と同様であるが、自然人のうち、本邦内に住居を有しない外国人で総務省令で定めるものについては、住居以外の総務省令で定める事項を確認することとしていた（改正前の法第10条第1項）²³。これは、平成20年の改正当時、レンタル携帯電話の利用者には観光目的の短期滞在外国人等の本邦内に住居を有しない外国人が多数存在したところ、本人確認の際に通常使用する旅券には住居の記載が無いものもあることから、特に貸与契約締結時の本人確認についてのみ、本邦内に住居を有しない外国人の本人特定事項に関する規定を整備したものである²⁴。

上記のとおり、本法律により携帯データ通信役務も本人確認義務等の対象となるところ、携帯データ通信役務については、返却を前提としない使い切りのSIM等を購入することによって、多くの短期滞在外国人が本邦内の携帯通信事業者と役務提供契約を直接締結することが見込まれている。したがって、短期滞在外国人の利便性への影響と不正利用防止の実効性²⁵を考慮し、貸与契約締結時と同様に、役務提供契約の締結時等についても、住居以外の事項による本人確認の実施を可能にするための規定を整備することが必要である。

そこで、役務提供契約締結時における自然人の本人特定事項に関し、住居に代わる本人特定事項による本人確認が認められる外国人の範囲及び住居に代わる本人特定事項の内容について、総務省令に委任する規定を設けることとしている（改正後の法第3条第1項）。住居に代わる本人特定事項については、今後、関係者の意見を聴取等した上で決定されることとなるが、例えば、貸与時本人確認と同様、国籍及び旅券等の番号を規定することが考えられ、この場合、短期滞在外国人は旅券のみにより本人確認を受けることが可能となる。

3. 3. 警察署長による契約者確認の求めに必要な照会に係る規定の追加

携帯電話不正利用防止法においては、上記のとおり、警察署長による契約者確認の求めの規定が設けられているところ、当該規定は、求めを受けた携帯音声通信事業者が契約者確認を行い（改正前の法第9条）、契約者がこれに応じない場合に携帯音声通信役務の提供を拒否することを可能とすることにより（改正前の法第11条第4号）、携帯音声通信役務の不正な利用の防止が図られることを目的とした制度である²⁶。現在、都道府県警察において

²³ 施行規則において、その属する国における住居の記載がない旅券等を提示した外国人について、国籍及び旅券等（旅券、乗員手帳及び船舶観光上陸許可証）の番号が住居に代わる本人特定事項として規定されている。

²⁴ 新倉・前掲注9）29頁。

²⁵ 携帯通信事業者において、国外の住居について実効性を伴った確認を行うことは容易ではないこと等に留意する必要があるだろう。

²⁶ そのため、警察が犯罪捜査のために必要な情報を収集することを目的とした制度ではなく、行政警察活動の一環である。携帯音声通信事業者の有する情報について、警察署長が犯罪捜査等の目的のために把握する必要がある場合は、捜査関係事項照会（刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第197条第2項）等の別途の手続きによることが想定されている。

は、携帯音声通信役務を対象に、年間千件超の契約者確認の求めが行われ、携帯電話の不正利用の防止が図られている²⁷。

警察署長が契約者確認の求めを行うに当たっては、携帯通信事業者に対し、当該求めの対象となる個別の役務提供契約を特定する情報（電話番号等）を示して行う必要があるところ、従来、携帯音声通信役務が詐欺等に用いられた場合には、被害者からの聴取等により被疑者が利用した電話番号が判明するため、それ以上の情報を入手せずとも当該電話番号を携帯音声通信事業者を示して契約者確認を求めることが可能であった。しかしながら、本法律により携帯データ通信役務も携帯電話不正利用防止法上の措置等の対象となることに伴い、契約者確認の求めの対象にもなるところ、メッセージアプリ等が詐欺行為等に用いられた場合には、通常、被害者からの聴取等により判明するのは、メッセージアプリ等におけるアカウントの情報のみであり、利用された携帯通信役務に係る個別の役務提供契約を特定する情報（例えば、同アカウントのSMS認証に用いられた電話番号）を把握するためには、メッセージアプリ等を運営する電気通信事業者（以下「メッセージアプリ事業者等」という。）から当該情報を入手する必要がある。

そこで、本法律により、警察署長は、契約者確認の求めを行うため必要があると認めるときに限り、メッセージアプリ事業者等の電気通信事業者に照会して必要な事項の報告を求めることができる規定を設けることとしている（改正後の法第8条第2項）。これにより、当該照会に基づきメッセージアプリ事業者等が利用者に関する情報を警察署長に提供することは、個人情報保護に関する法律（平成15年法律第57号）における個人データの第三者提供の禁止の例外である「法令に基づく場合」（第27条第1項第1号）に該当することとなるため、メッセージアプリ事業者等による情報の提供が可能になると考えられる。

3. 4. 個人による利用が通常想定されない回線数（多回線契約）の役務提供拒否に関する規定の追加

上記のとおり、多回線契約については、特殊詐欺等に悪用されるおそれ等を踏まえ、契約回線数の上限を設ける等の対策を自主的に講じている携帯通信事業者が存在する一方、自主的な対策を講じていない事業者や、講じている場合であっても不十分である事業者が存在しており、近年、こうした事業者を標的として、個人による多回線契約を締結し、それにより提供された回線が不正に転売され、利用されている事例が発生していることから、個人による多回線契約は、携帯通信役務が不正に利用されるおそれが高い契約類型となっている。

他方で、電気通信事業法上、認定電気通信事業者に対しては、認定電気通信事業に係る電気通信役務の提供義務が課されており（電気通信事業法第121条）、事業者の自主的な判断により一定数以上の回線に係る役務提供を拒否する場合、電気通信事業法上の役務提供義務等との関係に留意する必要があること等から、携帯通信事業者による自主的な対策が不十分な実態がある。さらに、自主的な対策を講じている事業者においても、契約回線数の上限や、どのような場合に一定数以上の回線を契約することの正当な理由を認めるかが事業

²⁷ 藤枝克明「特殊詐欺に悪用される「電話」への対策～犯罪インフラ対策10年間の足跡～」警察大学校編『警察学論集第78巻第3号』46頁（立花書房、2025）。

者によって異なり、利用者にとって分かりにくいといった課題も生じている。

以上より、法律上、契約回線数についての統一的な基準を示し、事業者がその上限を超える回線に係る役務提供を拒否できることを明確化する必要があることから、本法律において改正を行うものである。具体的には、携帯電話不正利用防止法においては、契約の相手方等が本人確認等に応じない場合や、通話可能端末設備等の無断譲渡が行われた場合において、携帯音声通信事業者が携帯音声通信役務等の提供を拒否できることを規定し（改正前の法第 11 条）、これらの場合に役務提供を拒否したとしても、電気通信事業法に規定する不当な差別的取扱いの禁止（同法第 6 条）や認定電気通信事業者の役務提供義務（同法第 121 条）に違反しないことを明確化しているところ、改正後の法第 11 条に規定する携帯通信事業者が役務提供を拒むことができる場合に、同一の自然人が同時に利用できる回線数が総務省令で定める数を超えることになる場合を追加することとしている。この点、具体的な回線数については今後関係者の意見を聴取等しながら検討していくこととなるが、本ワーキンググループにおいて、契約回線数の上限については「利用目的やSIMの種別を踏まえ」検討すべきとされたことから、一部の携帯通信事業者の団体において音声SIMについて設けている自主基準としての 5 回線を目安に、サービスの種類や利用用途等に応じた回線数を定めるほか、例えば家族の回線をまとめて契約する必要がある場合等の正当な利用であることが認められる場合に不当な拒否の対象とならないよう、施行規則等において規定していくことが考えられる²⁸。

なお、法人契約については、法人による多回線契約により提供された回線が不正に転売され、利用されているといった事案は本稿執筆時点では具体的には把握されていないほか、一つの法人が多数の回線を契約することが一般的であって、法人ごとにその事業目的や回線の利用用途は多岐にわたるため、契約回線数のみによって不正利用のおそれを適切に判断することが困難であることから、その対象とはしないこととしている。その上で、貸与業者については個人事業主である場合も想定され、通常、その営業のために多くの回線を利用することとなるところ、携帯通信事業者から貸与業者に提供される回線の不正利用については、貸与契約締結時の本人確認義務等により防止されており、本規定の対象とする必要はないため、貸与業者についても対象から除外することとしている。

3. 5. 法人の契約締結等を行う契約担当者等の在籍確認に関する規定の整備

役務提供契約締結時等の本人確認においては、契約の相手方が法人である場合や自然人の代理人が契約する場合等、契約の相手方と当該契約締結の任に当たっている自然人（以下「代表者等」という。）が異なる場合に、契約の相手方と関係のない者が、虚偽の契約や架空名義の契約等を締結することを通じて、携帯音声通信役務を不正に利用することを防止するため、契約の相手方に加え、代表者等についても本人確認を行う義務を規定している（改正前の法第 3 条第 2 項、同条第 3 項）。他方で、代表者等が契約の相手方のために契約締結の任に当たっている者であるかどうか、すなわち、代表者等が契約締結を行うことについての権限又は地位を有しているかどうかについては、本人確認の前提として携帯音声通

²⁸ 衆議院総務委員会「会議録第 10 号」〔許斐亮太郎委員の質問に対する湯本政府参考人答弁〕（令和 8 年 5 月 12 日）等。

信事業者による自主的な確認が行われているに留まり、改正前の法においては、確認義務やその確認方法等について規定していなかった。

しかしながら、本法律により、上記のとおり個人による多回線契約が役務提供拒否の対象となると、これに伴い、法人契約を偽装した不正な回線契約の増加が懸念されることから、法人契約についても対策の強化が必要である。また、代表者等の権限又は地位の確認については、事業者による自主的な運用に委ねていたことから、一部の事業者においては当該確認が十分に行われていないといった課題がある上、当該確認をしている事業者においても、本研究会及び本ワーキンググループにおける議論の中では、特に法人契約の場合に、当該確認のために利用することができる書類が事業者ごとに異なるため、利用者にとって分かりにくいとの課題が挙げられた²⁹。

したがって、契約の相手方と代表者等が異なる場合に、当該代表者等が契約の相手方のために契約締結の任に当たっていることについて、各携帯通信事業者が共通の認識のもと、実効性をもって確認することを可能にするとともに、当該代表者等が事前に必要な確認手続等を十分に理解した上でその確認に臨むことができるよう、当該手続等について法令上明確化する必要があるため、契約の相手方の本人確認、代表者等の本人確認に加え、代表者等の権限又は地位を確認する義務を課すこととしている（改正後の法第3条第2項、第3項³⁰）。当該規定による確認においては、必ずしも民法上の代理権限があるかどうかの確認を義務付けるものではなく、その具体的な確認方法については総務省令で定めるところによることとしている。この点、今後関係者の意見を聴取等しながら検討していくこととなるが、例えば、委任状の提示を受ける方法や、契約者の営業所等に電話をかけることにより確認する方法等が考えられる³¹。

また、これに伴い、本人確認記録に記録する事項として、代表者等の権限又は地位の確認に関する事項を含むことを明示的に規定することとしている（改正後の法第4条第1項）。

3. 6. その他の規定の整備等

3. 6. 1. 本人確認方法の例示の改正

携帯電話不正利用防止法において、本人確認の方法の具体的な内容については総務省令に委任されているところ、改正前の法では、その方法の一つとして「運転免許証の提示を受ける方法」が例示されていたが（改正前の法第3条第1項、第5条第1項、第10条第1項）、本法律により、その例示を「個人番号カードに記録された署名用電子証明書の送信を受ける方法」³²に改めることとしている（改正後の法第3条第1項、第5条第1項、第10条第1

²⁹ 本報告書15頁。

³⁰ 改正前の法第3条第3項においては、契約の相手方が国、地方公共団体、人格のない社団又は財団その他の総務省令で定めるものの場合には、代表者等を契約の相手方とみなし、当該代表者等の本人確認のみを行うこととしていたが、本法律により代表者等の権限又は地位の確認が義務付けられることに伴い、読替えて適用する形に改める等の改正を行っている。

³¹ 衆議院総務委員会「会議録第10号」〔許斐亮太郎委員の質問に対する湯本政府参考人答弁〕（令和8年5月12日）等。

³² 個人番号カードの公的個人認証（JPKI）を利用する方法である。

項)。

これは、携帯電話不正利用防止法の制定時は、個人番号制度の運用開始前であったのに対し、現在では、運転免許証と比べても個人番号カードが広く普及し、代表的な本人確認書類となっていることや、上記のとおり、施行規則において、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」等に基づき、券面等の送付のみによる本人確認方法を廃止し、原則として個人番号カードの公的個人認証に一本化するなど、その方法の厳格化を図る改正を行っていることから、今後主要な確認方法となることが見込まれる方法に改めるものである。

ただし、当該方法は、あくまでも主要な確認方法として例示しているにすぎず、当該方法以外の方法による本人確認が認められなくなるものではない。例えば、施行規則においては、引き続き、ＩＣチップが搭載された本人確認書類として、個人番号カードのほか、運転免許証、在留カード等を利用できることとしているほか、ＩＣチップが搭載された本人確認書類を所有していない者については、本人確認書類の提示や写しの送付に加え、当該書類に記載された住居に書留郵便等により転送不要郵便物等を送ること等により、本人確認の実効性を確保することとしている。

３．６．２．施行時利用者本人確認等

本法律により、新たに携帯データ通信役務について役務提供契約締結時等の本人確認義務等が課されることとなる（改正後の法第３条第１項等）が、本法律の全面施行の日（以下「施行日」という。）において既に携帯データ通信役務の提供を受けている利用者（以下「施行時利用者」という。）については、これまで、改正前の法に基づく本人確認の対象とされておらず、一部の携帯通信事業者により自主的に携帯音声通信役務と同等の本人確認が行われるに留まっている。そのため、施行時利用者によりその施行前から利用されている携帯データ通信役務のうち、こうした本人確認が行われていないものについては、施行時利用者の本人確認について一定の措置を講ずることとしなければ、その施行後も匿名で利用することが可能となり、これが不正利用の温床となり得る等、本法律の趣旨が損なわれる。

したがって、本法律においては、携帯通信事業者に対し、総務省令で定める日までの間において、携帯データ通信役務について、施行時利用者の本人確認並びにその代表者等の本人確認及び権限又は地位の確認（以下「施行時利用者本人確認」という。）を行うことを義務付けることとしている（附則第２条）³³。ただし、①携帯データ通信役務に係る役務提供契約に基づき携帯音声通信役務の提供も受けている者、②施行日より前に、当該携帯データ通信役務について、携帯通信事業者から改正前の法の規定による確認に相当する確認（当該確認について改正前の法に規定する本人確認記録に相当する記録の作成及び保存がされている場合におけるものに限る。）を受けた者、③施行時利用者本人確認の期限となる総務省令で定める日までの間に、携帯データ通信役務に係る役務提供契約上の地位を他の者に承継

³³ なお、貸与業者が改正法の施行前に行った通信可能端末設備等の貸与契約のうち、データ通信専用ＳＩＭの貸与を内容とするものについても、貸与契約締結時の本人確認が行われていない可能性がある。しかしながら、貸与契約の期間は比較的短期間のものに留まり、匿名利用が施行日以降長期にわたって継続するおそれは低く、施行時利用者本人確認と同様の確認義務を課さなくとも、改正法の趣旨が損なわれることはないと考えられるため、対象としていない。

させることとなる者及び当該役務提供契約が終了することとなる者については、改めて本人確認を行う必要性が乏しいことから、施行時利用者本人確認の対象から除外することとしている（附則第2条第1項各号）。

①について、通常、音声通話を利用できるSIMを契約する場合には、当該SIMを用いて音声通話のみならずデータ通信も利用できることから、このように携帯データ通信役務と携帯音声通信役務が併せて提供される役務提供契約に基づき携帯データ通信役務の提供を受けている者は、携帯音声通信役務について改正前の法の規定による本人確認を受けているため、携帯データ通信役務について別途確認を行う必要はないと考えられることから、施行時利用者本人確認の対象から除くこととしている（附則第2条第1項第1号）。

②について、施行日前に、携帯データ通信役務について改正前の法の規定による確認に相当する確認を受けた者については、当該者に提供されている携帯データ通信役務が匿名で利用されるおそれは相当程度低い一方で、当該者についても施行時利用者本人確認の対象とすると、携帯通信事業者と利用者の双方に過大な負担を課することになることから、施行時利用者本人確認の対象から除くこととしている（附則第2条第1項第2号）³⁴。なお、附則第2条第1項第2号に該当することを理由として施行時利用者本人確認を行わなかった者に係る改正前の法に規定する本人確認記録に相当する記録についても、施行時利用者本人確認に係る記録と同様の保存義務を課することとしている（附則第3条第3項）。

③について、施行時利用者本人確認の実施期間中に、携帯データ通信役務に係る役務提供契約上の地位を他の者に承継させることとなる者³⁵や、施行時利用者本人確認の実施期間中に携帯データ通信役務の提供契約が終了することとなる者は、施行時利用者本人確認の実施期間の末日（総務省令で定める日）において既に役務提供を受けておらず、当該者についての情報を携帯通信事業者において把握する必要性が乏しいことから、施行時利用者本人確認の対象から除くこととしている（附則第2条第1項第2号、同項第3号）。

施行時利用者本人確認については、本則の契約締結時本人確認等と同様に、代表者等の本人確認、権限又は地位の確認の義務（附則第2条第2項、第3項）、施行時利用者本人確認に係る事項の偽りの禁止（附則第2条第4項）、本人確認記録の作成・保存義務（附則第3条第1項、第2項）、媒介業者等の施行時利用者本人確認、監督義務（附則第4条及び第5条）、施行時利用者本人確認に応じない場合の役務提供拒否（附則第6条）、総務大臣による是正命令、報告徴収及び立入検査（附則第7条から第9条）、是正命令等違反及び本人特定事項の隠蔽に係る罰則（附則第10条）について、規定することとしている。

³⁴ 本法律により、代表者等の権限又は地位の確認義務が新たに課されるが、施行日前に、携帯データ通信役務について改正前の法の規定による確認に相当する確認を受けた者については施行時利用者本人確認の対象から除外されるため、代表者等の権限又は地位の確認の実施も不要である。

³⁵ ただし、携帯通信事業者において、携帯データ通信役務に係る役務提供契約上の地位を承継する者についての情報は把握する必要があるため、当該者が、施行時利用者本人確認の実施期間の末日までの間に、改正後の法第6条第1項に規定する譲渡時本人確認を受けることとなる場合にのみ、施行時利用者本人確認の対象から除外される。

4. おわりに

本法律は、一部を除き、公布の日（令和8年5月29日）から起算して、1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

本法律の施行により、携帯通信事業者による契約者の管理体制の整備の促進及び携帯通信役務の不正利用の防止が図られ、通信サービスの不正利用に関する他の施策が官民の連携により包括的に講じられることと相まって、利用者の方々が安心して通信サービスを利用できる環境の確保に資することを期待する。

（脱稿日：令和8年7月23日）